

TEHOKAS PUOLUSTUSBUDJETTI VAHVISTAISI KOKONAISTURVALLISUUTTA

ASIA: HE 41/2023 vp Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2024
TEEMA: Pl. 27 puolustusministeriön hallinnonala.

Rauhanjärjestö Sadankomitea kiittää mahdollisuudesta lausua valtiovarainvaliokunnan hallinto- ja turvallisuusjaostolle hallituksen esityksestä talousarvioksi vuodelle 2024.

Tiivistelmä

Pidämme hyvänä, että puolustusmenoja ei kasveta yhtä paljon kuin edellisinä vuosina. Puolustusbudjetti ei kuitenkaan käänny lasku-uralle vaan kasvaa ja on jo noin 2,4 % bruttokansantulosta (BKT). Näkemyksemme mukaan tulevana vuosina julkisen talouden kestävyys takia puolustusbudjetin lasku-uran tulisi näkyvä selkeämmin. Puolustusbudjetin sisällä tulisi tehdä selkeämmin resurssien uudelleen kohdentamista.

Nato-jäsenyyden myötä Suomen tulee siirtyä Naton tapaan laskea sotilasmenot, kuten eduskunta on jo aiemmin edellyttänyt. Tämä on tärkeää avoimuuden, hyvän hallinnon ja vertailtavuuden vuoksi. Tällä hetkellä tämä ei toteudu hallituksen esityksessä.

Talousarvioesityksessä on ongelmallisia tai puutteellisia linjauksia liittyen tasa-arvoon ja ihmisoikeuksiin. Esimerkiksi kansalliset 1325- ja 2250-toimintaohjelmat eivät toteudu ilman riittäviä kohdennettuja resursseja.

Talousarvioesityksen linjaukset ja panostukset vihreän siirtymän ja kestävä kehityksen edistämiseksi eivät ole riittäviä. Osa linjauksista on puutteellisia ja epämääräisiä. Tämä tulee heikentämään tulevana vuosina Suomen turvallisuutta.

Talousarvioesityksen lähtökohtana on “Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikan tärkeimpinä päämäärinä on turvata Suomen itsenäisyys ja alueellinen koskemattomuus, estää Suomen joutuminen sotilaalliseen konfliktiin ja taata suomalaisten turvallisuus ja hyvinvointi.” Tätä tavoitetta edistetään myös muilla hallinnon aloilla, kenties jopa tehokkaammin kuin puolustusministeriön alla. Vastaako talousarvioesitys suomalaisten turvallisuuteen ja hyvinvointiin liittyviin haasteisiin? Mielestämme ei. Talousarviota tulee niin puolustusministeriön hallinnonalan osalta kuin kokonaisuutena arvioida nimenomaan laajan turvallisuuden ja hyvinvoinnin näkökulmasta.

Laajan turvallisuuden näkemystä vahvistettava

Puolustusbudjetin sisällä voidaan tehdä asioita “paremmin”, kuten Petteri Orpo on todennut terveystalouden osalta. Valtionvarainvaliokunta on Nato-laista antamassaan lausunnossa¹ muistuttanut, että julkisen talouden kestävyysvaje koskettaa kaikkia hallinnonaloja. Sen mukaan puolustusbudjetin sisällä on tehtävä valintoja, mihin voimavaroja uudelleen kohdennetaan. Julkisen talouden kestävyys on keskeinen osa Suomen suvereniteetin turvaamista ja talousarviossa tulisi näkyä selkeämmin, miten puolustushallinto osallistuu talkoisiin.

¹ VaVL 20/2022 vp HE 315/2022 vp valtionvarainvaliokunta

Talousarvioesityksessä todetaan, että sotilaallisen maanpuolustuksen yksi kulmakivi on korkea maanpuolustustahto. Maanpuolustustahtoa ei kuitenkaan ylläpidetä korkealla puolustusbudjetilla. Sitä pidetään yllä panostamalla lasten, nuorten ja Suomessa asuvien inhimilliseen hyvinvointiin niin, että kaikki kokevat jatkossakin tulevansa kuulluiksi ja olevansa osallisia yhteiskunnassa. Sadankomitea on huolissaan talousarvioesityksen heijastamasta turvallisuuskäsityksestä. Sisäinen turvallisuus, hyvinvointi, osallisuus, ympäristön tila, terveys ja sivistys ovat kaikki sellaisia seikkoja, jotka vaikuttavat suomalaisten turvallisuuteen. Aikana, jolloin käytännössä kaikki muut yhteiskunnan sektorit ovat kulukuurin kourissa, on vähintäänkin kummallista, että juuri puolustusbudjettia kasvatetaan. Etenkin laajan turvallisuuden näkökulmasta.

Puolustusbudjetin osuus julkisesta taloudesta avoimesti esille

Nato suosittelee jäsenmailleen kahden prosentin panostusta bruttokansantulosta (BKT) sotilaalliseen maanpuolustukseen. Tämä on poliittinen tavoite ja harva jäsenmaa on täyttänyt sitä. Kahden prosentin tavoitetta ei voi pitää mittarina uskottavalle tai tehokkaalle sotilaalliselle maanpuolustukselle vaan ennen kaikkea tarvitaan laadullista tarkastelua.

Talousarvion perusteluissa² on esitetty kahden prosentin tavoite, mutta perusteluista ei kuitenkaan käy ilmi, kuinka lähelle sitä esitetyllä talousarviolla päädytään. Tämän avaaminen on ehdottoman tärkeää avoimuuden ja hyvän hallinnon kannalta, koska kaksi prosenttia on keskeinen julkisessakin keskustelussa käytetty mittari.

VaVL esitti Nato-lakiin antamassaan lausunnossa³, että Suomen tulee siirtyä Naton tapaan laskea sotilasmenot. Nyt annetussa esityksessä tätä ei kuitenkaan ole tehty. Naton laskukaavaa käyttäen muilta hallinnonaloilta on oman arviomme mukaan mahdollista löytää ainakin noin 685 729 000 euroa, jotka pitäisi laskea osaksi sotilasmenoja⁴. Näin ollen puolustusbudjetti olisi 6 913 035 000 euroa eli 2,4 % BKT:sta⁵. Jos lisäksi huomioidaan miehiä koskevasta asevelvollisuudesta aiheutuva bruttokansantulonmenetys⁶, puhutaan jo vähintään 2,8–3,4 prosentin sotilasmenoista. Lisäksi on huomioitava, että sotilasliitto Natoon liittymisestä aiheutuvia kustannuksia on useiden muiden hallinnonalojen budjeteissa.

VaVL totesi lausunnossaan⁷, että “materiaalihankintojen osuus puolustusbudjetista on jo perinteisesti ollut Suomessa huomattavasti vaadittua 20 prosenttia suurempi”. Hankintoihin käytettäviä määrärahoja ei ole mahdollista kasvattaa lyhyellä tai pitkällä aikavälillä, ellei vastaavia säästöjä tehdä puolustusbudjetin sisällä. Puolustusmateriaalien hankintojen kriteereinä on huomioitava ympäristö- ja ilmastokriteerit sekä hankintamaan ihmisoikeus- ja demokratiatilanne. Tuonti ja -vientiepävakaiden ja kansainvälistä humanitaarista oikeutta sekä ihmisoikeuksia rikkovien maiden kanssa tulee lopettaa, vaikka sillä olisi budjettivaikutuksia.

Puolustusbudjetin on toteutettava yhdenvertaisuutta

² Yhteiskunnallinen vaikuttavuus, sivu 254

³ VaVL 20/2022 vp HE 315/2022 vp valtionvarainvaliokunta

⁴ Sotilaallinen kriisinhallinta 53 080 000 € (mom. 24.10.20); rajavartiolaitos 512 649 000 (mom. 26.20); sotilaseläkkeet suomalaisten keskimääräinen eläke 1784 €/kk x oikeutettuja saajia arvio 5779 = 123 716 832 € (mom. 28.50)

⁵ Hallituksen esityksen mukaan vuonna 2024 bkt on 291,1 mrd€

⁶ Etlan mukaan asevelvollisuuden kustannukset ovat noin 0,4 % bkt:sta eli 880 M€ (Kaitila, Ville & Määttänen, Niku 2021. ”Asevelvollisuuden kustannukset”. ETLA Raportti No 111. <https://pub.etla.fi/ETLA-Raportit-Reports-111.pdf>). Poutvaaran mukaan noin 1–2 %. Tässä lausunnossa käytetty Etlan arviota.

⁷ Ks.viite 4

Yhteiskunnallisen vaikuttavuuden osalta tekstiä tulisi tarkentaa niin, että siinä puhutaan ”yleisestä miehiä koskevasta asevelvollisuudesta”. Nyt käytetty termi ”yleinen asevelvollisuus” on epätarkka ja ristiriidassa myöhemmin esitettyjen tasa-arvo tavoitteiden kanssa. Puolustusministeriön hallinnonalalla tulee siirtyä tasa-arvon ja yhdenvertaisuuden käsitteisiin, joita käytetään muualla valtionhallinnossa.

Asepalvelusta suorittavien yhdenvertaisuus ei tällä hetkellä toteudu palkkatyön ja yrittäjyyden näkökulmasta⁸. Palkkatyössä olevat urheilijat voivat hakeutua esimerkiksi Urheilukouluun, jossa he saavat jatkaa palkkatyötään harjoittelemalla ja osallistumalla kilpailuihin urheiluvalmennuspäivien ja urheilukomennusvuorokausien avulla. Lisäksi urheilijoiden palkkatyötä tuetaan järjestämällä heille päivittäisiä harjoittelupaikkoja ja monipuoleisia testaus- ja fysioterapiapalveluita. Luopumalla näistä eriarvoistavista palveluista saadaan myös säästöjä. Vaihtoehtoisesti samat etuudet tulee ulottaa koskemaan myös muiden ammattien harjoittajia, jolloin kustannukset taas kasvaisivat.

Ase- ja siviilipalveluksesta kieltäytyvien vankeusrangaistukset rikkovat ihmisoikeuksia. Suomi on saanut tästä toistuvia huomautuksia kansanvälisiltä ihmisoikeuselimiltä. Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikan tulee olla ihmisoikeusperustaista. Esitämme, että puolustusbudjetissa huomioidaan myös tämä ihmisoikeuskysymys osana tasa-arvoa. Siviilipalvelus ja totaalkieltäytyjien vankeusrangaistukset aiheuttavat suoria kustannuksia, jotka tulisi huomioida osana maanpuolustusmallin aiheuttamaa valtiontaloudelle koituvaa kokonaisrasitusta.

Asevelvollisten keskuudessa tehtävän rasismien vastaisen työn ja yhdenvertaisuuden edistämisen tulee näkyä selkeämmin puolustusbudjetissa.

Naiset, rauha ja turvallisuus -toimintaohjelman tavoitteita ei saavuteta ilman kohdennettuja resursseja

YK:n päätöslauselman 1325 Naiset, rauha ja turvallisuus toimeenpanoon tulee panostaa perustamalla erillinen asiantuntijavirka. Puolustusministeriö on vuonna 2023 kertonut, ettei se huomionnut lainkaan päätöslauselmaa ja sen kansallista toimintaohjelmaa osana Nato-liittymisprosessia. Samoin 2250 Nuoret, rauha ja turvallisuus -pätöslauselman sekä kansallinen toimintaohjelma ovat jääneet huomiotta. Ministeriön mukaan syynä on ollut riittämättömät resurssit ja puutteellinen osaaminen. Tästä syystä talousarviossa esitettyjen tavoitteiden toteutumista ei voida pitää uskottavina ilman niiden toteuttamiseen selvästi kohdennettua lisäresurssia. Naisten osuutta kriisinhallintahenkilöstöstä tulee nostaa nykyisestä 7 % tavoitteesta vähintään 50 %⁹.

Panostusten puute ilmastoturvallisuuteen johtaa turvallisuusvajeeseen

Talousarvioesityksen kestävä kehityksen ja vihreän siirtymän tavoitteet ovat täysin riittämättömiä Suomen ilmastoturvallisuuden takaamiseksi. Sotilasliikenteen päästöjen vähentämisen aikataulun tulee olla ilmastolain ja valtion ilmasto-ohjelman mukainen. Ilmaisui ”pitkällä aikavälillä” ei ole riittävän selkeä eikä sitova. Budjetointiin tulee lisätä luonnon

⁸ Oikeusasiamies 12.12.2014, Dnro 3792/2/12 ammattiurheilijoiden lyhyt palvelusaika on ongelmallinen yhdenvertaisen kohtelun kannalta

⁹ Kriisinhallintakeskuksen tulossopimus vuosille 2023–2027: tavoitteeksi naisten osuudelle kriisinhallinnassa on asetettu 50 %.

monimuotoisuuden turvaaminen, koska puolustusvoimat on merkittävä maankäyttäjä niin rauhan kuin mahdollisen sodankin aikana. Epäonnistuminen päästöjen vähentämisessä ja luonnon monimuotoisuuden turvaamisessa heikentäisi merkittävästi Suomen turvallisuutta ja on siten puolustushallinnon keskeisten tavoitteiden vastaista.

Kestävän kehityksen tarkastelu tulee laajentaa Agenda 2030:n osalta myös tavoitteeseen 16 eli Edistää rauhanomaisia yhteiskuntia. Esimerkiksi tavoite 16.4. sisältää aseiden laittomien siirtojen vähentämisen, johon puolustusministeriöllä vientilupaviranomaisena ja puolustusvoimille kansainvälistä aseapua antavana on keskeinen vaikutus sekä toimivalta. Tältä osin budjetointia tulisi vahvistaa perustamalla erillinen vientivalvontayksikkö, jossa on riittävä analyysi- ja tilannekuvaosaaminen laittoman asekaupan, siihen kytkeytyvän terrorismin ja järjestäytyneen rikollisuuden osalta. Laiton asekauppa on aina osa niin vientiä kuin tuontiakin ja siksi tämä tulee olemaan sisäisen turvallisuuden kannalta kriittinen kysymys.

Yhteenveto

Puolustusministeriön ja koko talousarvion kokonaisuutta tulee arvioida laajan turvallisuuden ja suomalaisten hyvinvoinnin näkökulmasta. Turvallisuus on suurimmaksi osaksi kaikkea muuta kuin aseellista varustautumista. Puolustushallinto ei toimi irrallaan muusta yhteiskunnasta. Näin ollen se ei voi olla irrallinen myöskään koko muuta yhteiskuntaa koskevasta kulukuurista, yhdenvertaisuuskehityksestä, vihreästä siirtymästä eikä ilmastonmuutoksen ja luontokadon torjunnasta.

Puolustusbudjetin avoimuuden ja vertailtavuuden vuoksi sen laskentatapa on muutettava vastaamaan Naton suositusta. Perusteluissa käytettyä tavoitetta kahden prosentin osuutta bruttokansantuotteesta ei voida luotettavasti mitata, ellei laskennassa ole mukana kaikkia aidosti puolustukseen liittyvät kustannukset.

Asevelvollisuuden yhdenvertaisuusongelmat eivät korjaannu talousarvioesityksessä esitetyillä toimilla. Suurin ongelma on ase- ja siviilipalveluksesta kieltäytyjien rankaiseminen, joka aiheuttaa paitsi suoria, myös välillisiä kustannuksia yhteiskunnalle. Puolustushallinnon kaikilla tasoilla tulee omaksua yhdenvertaisuuden käsitteet. Varusmiehiä ei voi asettaa eriarvoiseen asemaan esimerkiksi hänen siviilissään harjoittamansa ammatin vuoksi.

Suomi on sitoutunut YK:n päätöslauselmien 1325, naiset rauha ja turvallisuus sekä 2250, nuoret rauha ja turvallisuus toimeenpanoon. Puolustushallinto on epäonnistunut näiden päätöslauselmien toimeenpanossa. Talousarvioesityksestä ei käy ilmi, että tilanne olisi muuttumassa. Päätöslauselmien toimeenpanoon tarvitaan erityisiä lisäpanostuksia.

Ilmastoturvallisuus on osa kokonaisturvallisuutta. Ilmastonmuutoksen ja luontokadon pysäyttäminen on erityisen tärkeä tehtävä, jossa epäonnistuminen johtaa Suomen turvallisuuden heikkenemiseen. Puolustusministeriön hallinnonalan talousarvioesityksen toimenpiteet vihreän siirtymän suhteen eivät ole riittäviä tarkkuudeltaan eikä sitovuudeltaan.

Kestävän kehityksen Agenda2030 tavoitteiden toteutumista ja toteuttamista tulee seurata tarkemmin ja niissä edistymistä on vauhditettava myös budjettitoimilla.